United Nations A/HRC/29/NI/5

General Assembly

Distr.: General
16 June 2015
English
Original: French

Human Rights Council
Twenty-ninth session
Agenda item 3
Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development

Information presented by the National Human Rights Council of the Kingdom of Morocco*

Note by the Secretariat

The Secretariat of the Human Rights Council hereby transmits the communication submitted by the National Human Rights Council of the Kingdom of Morocco,** reproduced below in accordance with rule 7 (b) of the rules of procedure described in the annex to Council resolution 5/1, according to which participation of national human rights institutions is to be based on arrangements and practices agreed upon by the Commission on Human Rights, including resolution 2005/74 of 20 April 2005.

* National human rights institution with "A" status accreditation from the International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights.
** Reproduced in the annex as received, in the language of submission only.

GE.15-09791 (E) 290615 020715

Please recycle

Annexe

[Français seulement]

Mémorandum du Conseil National des Droits de l'Homme du Maroc sur les dispositions de la législation pénale relatives à la lutte contre le terrorisme

Le Conseil National des Droits de l'Homme,

Vu la demande d'avis formulée le 16 décembre 2014 par Monsieur le Président de la Chambre des représentants et reçue le 16 décembre 2014 ;

Vu le Dahir N°1-11-19 du 25 rabii I 1432 (1er mars 2011) portant création du Conseil national des droits de l'Homme, notamment son article 16 ;

Vu les principes de Belgrade sur la relation entre les Institutions nationales des droits de l'Homme et les Parlements, notamment les principes 22, 24, 25 et 28 ;

Vu le mémorandum d'entente conclu le 10 décembre 2014 entre la Chambre des représentants et le Conseil national des droits de l'Homme, notamment l'article 2 ;

Vu la Constitution, notamment les articles 6(§2), 21, 22, 23, 38 et son titre VII ;

Vu le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment ses articles 9, 14 et 15 ;

Vu les instruments internationaux relatifs à la lutte contre le terrorisme, notamment :

- - La Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs1, conclue à Tokyo le 14 septembre 1963 ;
- - La Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs2, conclue à La Haye le 16 décembre 1970 ;
- - La Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, conclue à Montréal le 23 septembre 1971 ;
- - La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, conclue à New York le 14 décembre 1973 ;
- - La Convention internationale contre la prise d'otages, conclue à New York le 17 décembre 1979 ;
- - La Convention sur la protection physique des matières nucléaires6, adoptée à Vienne le 26 octobre 1979 ;
- - Le Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, conclu à Montréal le 24 février 1988 ;
- - La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, conclue à Rome le 10 mars 1988 ;
- - Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental9, conclu à Rome le 10 mars 1988 ;
- - La Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, conclue à New York le 15 décembre 1977 ;
- - Le Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental, conclu à Rome le 10 mars 1988 ;
- - La Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, Conclue à New York le 9 décembre 1999 ;

• - La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, conclue à New York le 14 septembre 2005.

Vu la résolution N° 60/158, adoptée le 16 décembre 2005 par l'Assemblée générale des Nations unies sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ;

Vu la Résolution N° 61/171 adoptée le 19 décembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies sur la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ;

Vu la Résolution N° 68/178 adoptée le 18 décembre 2013 par l'Assemblée générale des Nations unies sur la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ;

Vu la Stratégie antiterroriste mondiale et son plan d'action adoptés le 8 septembre 2006 par l'Assemblée générale des Nations unies en vertu de la Résolution N° 60/288, notamment son quatrième pilier intitulé «Mesures garantissant le respect des droits de l'Homme et la primauté du droit en tant que base fondamentale de la lutte antiterroriste»

Le CNDH présente son avis sur le projet de loi 86.14 modifiant et complétant les dispositions du code pénal et de la procédure pénale relatives à la lutte contre le terrorisme.

Par ce mémorandum, le Conseil entend contribuer à la mise en œuvre des observations finales et les recommandations adressées au Maroc par les organes des traités, les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, ou dans le cadre de l'examen périodique universel.

Il s'agit notamment des observations finales et des recommandations portant notamment sur la loi 03.03 relative à la lutte contre le terrorisme et adressées par le Comité des droits de l'Homme, par le Comité contre la torture, par le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ainsi que par le Groupe de travail sur la détention arbitraire.

S'inscrivent dans ce cadre, les propositions du Conseil relatives à la précision de l'objet des infractions terroristes, à la définition de l'entraînement pour le terrorisme, ainsi que ses propositions concernant la notion de « l'apologie du terrorisme » et la proportionnalité des peines prévues dans le projet de loi 86.14.

Considérant le statut de partenaire pour la démocratie, accordé au Royaume du Maroc par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en juin 2011, le CNDH a pris également en considération le référentiel produit par les différentes instances du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme. C'est ainsi qu'ont été considérées certaines dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme.

Rappel des caracteristiques a considerer pour une legislation anti-terroriste protectrice des droits de l'homme et des libertes fondamentales.

Considérant qu'il incombe au législateur d'apprécier la nécessité et l'utilité de modifier la législation pénale pour renforcer le dispositif juridique de lutte contre le terrorisme, le CNDH tient à rappeler quelques caractéristiques à considérer dans toute démarche d'élaboration d'une législation anti-terroriste protectrice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

A cet effet, le premier point de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies N° 60/158, adoptée le 16 décembre 2005 réaffirme que « les États doivent faire en sorte que toute mesure qu'ils prennent pour combattre le terrorisme respecte les obligations qui

leur incombent en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire ».

Dans le même sens, le huitième point de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies N° 61/171 adoptée le 19 décembre 2006, « Désapprouve toute forme de privation de liberté qui soustrait la personne détenue à la protection de la loi, et demande instamment aux États de respecter les garanties relatives à la liberté, la sécurité et la dignité de la personne et de traiter tous les prisonniers dans tous les lieux de détention conformément au droit international, y compris le droit relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire ». La même résolution rappelle dans son neuvième point « qu'il est indispensable que tous les États s'efforcent de défendre et de protéger la dignité et les libertés fondamentales des individus, ainsi que les pratiques démocratiques et l'état de droit dans la lutte antiterroriste. »

Concernant la législation nationale antiterroriste, le CNDH rappelle le sixième point de la Résolution de l'Assemblée générale des Nations unies N° 68/178 adoptée le 18 décembre 2013 qui exhorte les Etats à « Veiller à ce que les lois nationales qui érigent en infractions les actes de terrorisme soient accessibles, formulées avec précision, non discriminatoires, non rétroactives et conformes au droit international, y compris le droit des droits de l'Homme.

Le CNDH constate que plusieurs législations pénales dans des pays démocratiques avancés ont prévu des sanctions à l'égard des infractions terroristes commises à l'étranger par leurs ressortissants ou par les personnes résidant habituellement sur leurs territoires. Cette tendance instaure une compétence judiciaire spécifiée qui permet de poursuivre et de condamner les auteurs des infractions à caractère terroriste.

A titre de comparaison, au Royaume-Uni, l'article 54 de la loi de 2000 relative au terrorisme qualifie comme crimes liés au terrorisme le fait de « donner ou recevoir des instructions ou une formation à la fabrication ou au maniement d'armes à feu, d'explosifs, de matières radioactives ou d'armes conçues ou adaptées pour décharger des matières radioactives, d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires ; ou inciter une autre personne à suivre pareille formation au Royaume-Uni ou à l'étranger. »

Concernant le financement du terrorisme, la loi néerlandaise sur la répression du financement du terrorisme, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, prévoit dans l'article 46 du Code pénal des sanctions pénales applicables au financement du terrorisme. Le 14ème paragraphe de l'article 4 du Code pénal dispose que ces actes peuvent être jugés en vertu du droit pénal néerlandais et devant les juridictions néerlandaises lorsqu'ils sont commis à l'étranger et dirigés contre un ressortissant néerlandais ou lorsque le suspect se trouve aux Pays-Bas.

La législation pénale allemande permet, en vertu des articles 129a et 129b du Code pénal, entré en vigueur en août 2002, de poursuivre toute personne qui fonde une organisation criminelle ou terroriste à l'étranger ou qui est membre d'une telle organisation, la soutient ou recrute des membres ou des adeptes pour son compte.

En France, la loi N° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme permet, en vertu de l'article 113-13 du Code pénal, de poursuivre tout ressortissant français ou personne résidant habituellement en France qui aurait commis un acte de terrorisme à l'étranger, sans attendre une dénonciation officielle des faits par l'Etat étranger, ou de déterminer une réciprocité d'incrimination. Cette disposition, introduite en 2012, permet de poursuivre et de condamner tous les Français ou résidents habituels en France qui se rendraient à l'étranger, notamment pour participer à des camps d'entraînement terroristes18.

La loi belge modifiant la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale permet, en ce qui concerne la poursuite de certaines infractions commises à l'étranger, et en vertu de l'article 12 du titre préliminaire de ce Code, de poursuivre en Belgique l'auteur d'une infraction terroriste commise à l'étranger et ce, même lorsqu'il n'est pas en Belgique. La loi du 18 février a inséré un article 140 quinquies qui sanctionne toute personne qui, en Belgique ou à l'étranger, se fait donner des instructions ou suit une formation en vue de commettre des infractions terroristes.

En Autriche, l'article 64 (§1 alinéa 9) du Code pénal érige la participation à des camps terroristes à l'étranger en infraction punissable en vertu du droit autrichien, et cela même si elle n'est pas punissable dans le lieu de formation à l'étranger.

Les expériences comparées précitées montrent les tendances actuelles en matière de criminalisation des actes terroristes commis à l'étranger. Elles peuvent inspirer le législateur sur les stratégies de qualification juridique de ces actes, stratégies qui s'inscrivent généralement dans une logique prudentielle visant à définir, le plus étroitement possible, les éléments constitutifs des infractions terroristes.

Le CNDH rappelle par ailleurs plusieurs recommandations relatives aux législations antiterroristes adressées au Maroc par les organes des traités et par les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales. Le Conseil invite le législateur à les mettre en œuvre, non seulement à l'occasion de la discussion du projet de loi 86.14 objet de ce mémorandum, mais également à l'occasion de la révision prochaine du Code de procédure pénale et du Code pénal.

A cet effet, le Conseil rappelle que le Comité contre la torture s'est préoccupé du fait que « la loi N° 03-03 de 2003 contre le terrorisme ne contient pas de définition précise du terrorisme, pourtant requise par le principe de légalité des infractions. » Il a recommandé au Maroc de « revoir sa loi antiterroriste n° 03-03 afin de mieux définir le terrorisme, de réduire la durée maximale de la garde à vue au strict minimum et de permettre l'accès à un avocat dès le début de la détention. »

Dans le même sens, le Groupe de travail sur la détention arbitraire a recommandé au Maroc de « modifier la loi antiterroriste (N° 03-03) en vue de remédier à la définition vague du crime de terrorisme et de réduire la durée de la garde à vue.» Le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, a émis la même recommandation, dans le 87ème paragraphe (point e) de son rapport de mission au Maroc.

Il est à souligner également que le Comité des droits de l'enfant a émis des recommandations en matière d'incrimination de recrutement et de l'utilisation des enfants par les groupes armés non étatiques.

Le Comité a recommandé, par ailleurs, d'établir la compétence extraterritoriale pour les actes prohibés par le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, y compris la conscription ou l'enrôlement d'enfants dans les groupes armés, ou leur utilisation aux fins de participation active à des hostilités.

Partant de ces éléments, le CNDH invite le législateur à considérer dans toute démarche d'élaboration de la législation antiterroriste les caractéristiques cumulatives définies par l'ancien Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, M. Martin Scheinin.

Ce dernier a précisé dans son rapport de 2005 les caractéristiques auxquelles doivent obéir toute stratégie de rédaction des dispositions pénales visant à criminaliser les actes terroristes.

Selon lui, «L'expression «infractions terroristes» ne devrait s'entendre que des actes répondant aux trois caractéristiques cumulatives suivantes : a) commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves, ou la prise d'otages ; b) ayant pour objet de semer la terreur, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ; et c) constituant des infractions au regard et selon les définitions des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme. De même, en ce qui concerne les comportements constituant un appui à des infractions terroristes seuls devraient être incriminés ceux qui présentent toutes les caractéristiques susmentionnées. Il est important par ailleurs que les États veillent à ce que les dispositions législatives interdisant les actes terroristes soient accessibles, formulées avec précision, applicables uniquement à la lutte contre le terrorisme, non discriminatoires et non rétroactives.»

De l'avis du CNDH, la prise en compte de ces caractéristiques, retenues par ailleurs par la résolution 1566 (2004) du Conseil de sécurité, permettra non seulement d'éviter d'étendre inutilement la portée du droit pénal mais contribuera également à la réduction des risques juridiques inhérents à la qualification large des infractions à caractère terroriste.

Recommandations concernant certaines dispositions du projet de loi 86.14

Le CNDH constate que la formulation de l'article 1er du projet de loi qui insère dans le Code pénal un nouvel article répond globalement aux critères d'une législation antiterroriste protectrice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Le CNDH note également que la formulation des dispositions relatives à la tentative dans les trois premiers paragraphes de l'article 218-1 n'a pas dérogé aux dispositions générales régissant la tentative dans la législation pénale nationale (articles 114-117 du Code pénal).

Le Conseil note toutefois la formulation trop générale du terme « quel que soit son objectif ». Cette formulation risque de confondre aux niveaux des mobiles, des caractéristiques et des objectifs, les infractions à caractère terroriste avec les infractions commises par d'autres groupes criminels organisés.

A ce titre, le Conseil rappelle que l'annexe à la recommandation Rec (2001)11 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe31 définit le « groupe criminel organisé » comme étant « un groupe structuré de trois personnes ou plus existant depuis un certain temps et agissant de concert dans le but de commettre une ou plusieurs infractions graves, pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou matériel. » Cette définition présente une différence notoire par rapport à l'objet des infractions à caractère terroriste. Le point (b) des caractéristiques données par l'ancien Rapporteur spécial M. Martin Scheinin précise que les infractions terroristes ont pour objet de « de semer la terreur, d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. »

Partant de ces éléments, le CNDH propose d'introduire entre le premier et le deuxième paragraphe de l'article 218-1-1 une disposition qui définit clairement, aux fins de la législation antiterroriste, l'objet des structures terroristes dans les limites données au point (b) des caractéristiques précitées.

Dans le même sens, et afin d'éviter toute limitation non nécessaire au droit de circuler librement garanti par l'article 24 de la constitution et l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le CNDH propose d'introduire entre le deuxième et le troisième paragraphe de l'article 218-1-1 une disposition qui définit l'entraînement pour le terrorisme, comme étant le fait « de donner des instructions pour la fabrication ou

l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre une infraction terroriste ou de contribuer à sa commission, sachant que la formation dispensée a pour but de servir à la réalisation d'un tel objectif. »

Au-delà du projet de loi objet de ce mémorandum, et pour rendre la législation antiterroriste uniquement applicable à la lutte contre le terrorisme, le CNDH propose au législateur d'amender le premier paragraphe de l'article 218-1 du Code pénal33 en vue de le rendre conforme avec la définition de l'objet des infractions terroristes donnée par l'ancien Rapporteur spécial.

Le CNDH, tout en reconnaissant les risques de confusion sémantique entre les termes « groupes armés non étatiques » et « groupes terroristes » recommande au législateur de s'inspirer de la recommandation du Comité des droits de l'enfant qui concerne l'utilisation et le recrutement des enfants par les groupes armés non étatiques, pour insérer entre le quatrième et le cinquième paragraphe de l'article 218-1-1 du projet de loi, une disposition qui prévoit le recrutement et l'utilisation des enfants par les structures terroristes comme circonstance aggravante.

Concernant l'article 2 du projet de loi, le CNDH est préoccupé par le fait que la formulation du deuxième paragraphe de l'article 218-2 du projet de loi tend à élargir la portée du crime d'apologie du terrorisme, en y ajoutant d'autres synonymes (propagande, promotion) qui réduisent la clarté de la définition de cette infraction. Cette tendance qui s'inscrit dans la logique de définition large de l'apologie du terrorisme prévue au premier paragraphe de l'article 218-2, a été critiquée régulièrement par les organes des traités et les titulaires des mandats au titre des procédures spéciales. Le CNDH rappelle à cet égard une des observations finales adressées au Maroc par le Comité des droits l'Homme dans le cadre de l'examen de son rapport périodique. Le Comité a recommandé au Maroc de modifier la législation antiterroriste en définissant clairement sa portée.

A cet effet, le CNDH recommande au législateur de résoudre le problème de formulation des infractions prévues à l'article 218-2 du Code pénal et ce en remplaçant le terme apologie par le terme plus précis de provocation publique à commettre une infraction terroriste. Le Conseil propose au législateur de s'inspirer des dispositions de l'article 5 de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme qui définit la «provocation publique à commettre une infraction terroriste » comme étant : « la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, avec l'intention d'inciter à la commission d'une infraction terroriste, lorsqu'un tel comportement, qu'il préconise directement ou non la commission d'infractions terroristes, crée un danger qu'une ou plusieurs de ces infractions puissent être commises ». Le même article recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'adopter les mesures qui s'avèrent nécessaires pour ériger en infraction pénale la provocation publique à commettre une infraction terroriste « lorsqu'elle est commise illégalement et intentionnellement. »

Dans le même cadre, le CNDH propose de remplacer les termes «apologie»,«propagande » et « promotion » prévus au deuxième paragraphe de l'article 218-2 par une disposition qui criminalise l'utilisation des moyens prévus au premier paragraphe pour inciter publiquement à rejoindre les groupes terroristes.Le même raisonnement s'applique aux dispositions de l'article 3 du projet de loi qui vise à modifier l'article 218-5 du Code pénal. Le CNDH propose de remplacer l'expression « persuade autrui » par deux expressions plus claires sur le plan normatif : l'incitation et la provocation ainsi que le détournement pour le cas des mineurs.

En attendant la refonte de la législation pénale matérielle et procédurale, le CNDH invite le législateur à :

- Evaluer la proportionnalité des peines prévues aux articles 1 (paragraphes 4 et 5) et 3 du projet de loi ;
- Etudier la possibilité de délictualiser la tentative de rejoindre des groupes terroristes, sachant que cette tentative est qualifiée comme crime dans le projet de loi ;
- Etudier la possibilité de prévoir des peines alternatives et des mesures de contrôle judiciaire (ex : bracelet électronique) pour sanctionner la tentative de rejoindre des groupes terroristes et/ou de suivre un entraînement pour le terrorisme ;
- Etudier la possibilité de réduire la fourchette des peines prévues aux articles (paragraphes 4 et 5) et 3 du projet de loi afin de mieux cadrer le pouvoir discrétionnaire du juge pénal.

Le CNDH rappelle enfin que l'élaboration d'une législation antiterroriste protectrice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, nécessite, au-delà du projet de loi objet de ce mémorandum, la révision de plusieurs dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale. A ce titre, le CNDH a l'honneur de mettre à la disposition de la Chambre des représentants ses mémorandums sur l'avant-projet du Code de procédure pénale et sur les peines alternatives. Il attire également l'attention, dans le contexte de lutte contre le terrorisme, sur la nécessité du renforcement de la protection juridique des personnes placées en garde à vue, sur la question de révision du régime d'établissement des preuves et la procédure d'extradition.